



Избежать протекционизма

Грузы в Маерском терминале, Лонг-Бич, Калифорния.

Кристиан Хенн и Брэд Макдоналд

Пока мир удерживается от распространения ограничительных мер в области торговли, но самый трудный период, возможно, еще впереди

СПАДЫ и их последствия, как правило, создают почву для давления в сторону протекционизма. Когда в экономике происходит спад производства и растет безработица, идея о том, что в этом как-то повинна внешняя торговля, оказывается весьма привлекательной. Растут порывы экспортировать безработицу за счет сдерживания импорта и субсидирования отечественного производства, даже несмотря на то, что прошлый опыт показывает, что такие меры только ухудшают ситуацию.

Великая депрессия 1930-х годов породила масштабный протекционизм, который привел к усугублению и распространению экономического и социального хаоса во всем мире.

Недавний глобальный финансовый кризис повсеместно считается самой тяжелой экономической катастрофой с 1930-х годов. Финансовые рынки застыли. Производство резко упало, особенно в странах с развитой экономикой. Международная торговля в последние месяцы 2008 года существенно сократилась. При этом мировые лидеры заявили, что они извлекли уроки из Великой депрессии и взяли на себя обязательства противодействовать протекционистскому давлению. Удалось ли им это? И даже если мир до настоящего времени держался перед лицом этого давления, можно ли считать, что опасность уже миновала?

Огромный спад в торговле

В периоды спада внешняя торговля, как правило, сокращается больше, чем общая экономическая активность. Однако неожиданное падение объема мировой торговли на 17 процентов за период с октября 2008 года по январь 2009 года исходно представлялось непропорционально крупным по сравнению с относительно небольшим сокращением скорректированного на инфляцию валового внутреннего продукта (ВВП) за тот же период — которое достигло двух процентов в крупнейших странах с развитой экономикой (см. рис. 1). Однако

глубина спада в торговле, как представляется, не была вызвана сколько-либо значительным поворотом в сторону протекционистских мер. Причина, по-видимому, заключается в синхронизированном на глобальном уровне спаде общего спроса, особенно сильно сказавшемся на международной торговле вследствие следующих трех принципиальных характеристик торговых потоков в последние годы.

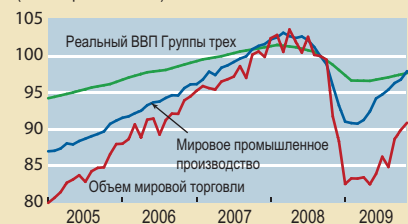
Во-первых, продажи товаров длительнопользования и иные покупки, которые могут быть отложены, — а на них приходится непропорционально большая доля мировой торговли, — сократились особенно сильно. Финансовые потрясения привели к резкому сужению рынков кредита. Всплеск неопределенности на финансовых рынках привел к тому, что потребители (уже задетые уменьшением уровня благосостояния вследствие спада на жилищном и фондовом рынках) стали в беспрецедентных масштабах откладывать

Рисунок 1

Непропорционально крупный спад

Относительно спада общего выпуска продукции и объема промышленного производства сокращение мировой торговли в последние месяцы 2008 года было намного более резким, чем в предыдущих спадах.

(Сентябрь 2008 = 100)



Источники: СРБ Нидерландское бюро анализа экономической политики; МВФ, «Перспективы развития мировой экономики». Примечание. Реальный ВВП представляет собой простое среднее из ВВП США, зоны евро и Японии, с поправками на сезонные колебания.

на будущее покупки товаров длительного пользования, таких как электронная продукция и автомобили. Компании, в ответ на снижение потребительского спроса и повышение стоимости капитала, стали откладывать реализацию своих инвестиционных планов, что вело к сокращению спроса на инвестиционные товары. На инвестиционные товары и потребительские товары длительного пользования приходится подавляющая часть глобальной торговли товарами (см. рис. 2), но при этом существенно меньшая часть мирового ВВП, в котором очень значительную долю составляют услуги и продукция, не относящаяся к товарам длительного пользования. Этой асимметрией может объясняться не менее половины общего спада в торговле (Levchenko, Lewis, and Tesar, 2009; Baldwin, 2009).

Во-вторых, глобальное производство строится на развитой цепи поставок, так что до создания конечного товара производится целый ряд продаж отдельных его компонентов. Спады усиливают эти эффекты цепи поставок: с одной стороны производство товаров, потребление которых может быть отложено, связано с более масштабными цепями поставок, а с другой — компании в период спада сокращают свои заказы на промежуточную продукцию как в целях уменьшения производства, так и для сокращения товарно-материальных запасов (Freund, 2009). Методы производства с поставками точно в срок позволяют компаниям иметь меньшие материальные запасы, но одновременно они ведут к более быстрому распространению потрясений со стороны спроса. Эта роль коррекции товарно-материальных запасов может пролить свет на то, почему произошел столь резкий спад торговли в конце 2008 года и в начале 2009 года, после которого отмечалось быстрое восстановление уровня торговли. Страны, в наибольшей степени интегрированные в глобальные цепи поставок, столкнулись с наиболее резким и значительным спадом в торговле. Например, экспорт Японии сократился в этот период на треть.

В-третьих, растущая опора на финансирование торговли могла стать еще одним фактором, способствовавшим спаду в торговых потоках. Глобальные цепи поставок обуславливают потребность компаний в более долгосрочном финансировании своего оборотного капитала, поскольку продукции требуется больше времени, чтобы достичь своего конечного потребителя. И вследствие этих более длинных цепей поставок растущую роль стало играть финансирование торговли с посредническим участием банков, обеспечивающее больше взаимной уверенности в отношениях между импортерами и экспортерами. По крайней мере, на начальных этапах кризиса негативное влияние вызвала более высокая стоимость и уменьшение доступности торгового финансирования, особенно в странах с формирующейся экономикой (Dorsey, 2009).

Торговля начала восстанавливаться, но устойчивость этого подъема пока не гарантирована. За период с мая по ноябрь 2009 года объем экспорта в мире увеличился примерно на 10 процентов (см. рис. 3). Как представляется, ключевую роль в этом оживлении играют глобальные цепи поставок: регионы, в наибольшей степени интегрированные в них, такие как восточная Азия, показывают наиболее заметный рост торговли. Однако с сентября произошло охлаждение в импорте со стороны стран с развитой экономикой (см. рис. 4). Сохранение открытости рынков будет иметь особое значение для поддержания торговли и общего экономического подъема, опирающегося на широкую базу.

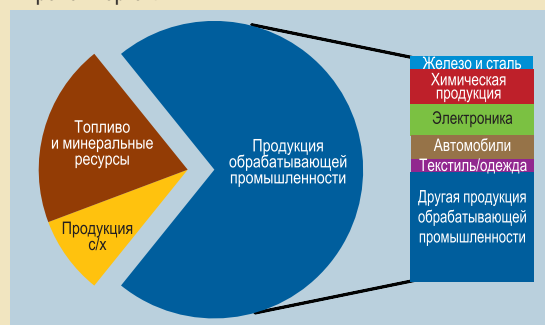
Сдержанность протекционизма

Одним из факторов, который практически не проявлялся в случае резкого сокращения торговли товарами и услугами в 2008–2009 годах, оказался протекционизм. С начала кризиса протекционистские меры практически с любой точки зрения были относительно незаметны. По оценкам Всемирной торговой организации (ВТО), с начала кризиса новые меры протекционизма были распространены менее чем на 1 процент мировой торговли (WTO, 2009). Хотя в нескольких странах были повышены тарифы по некоторым (как правило, узким) товарным позициям,

Рисунок 2

Откладываемые покупки

На потребительские товары длительного пользования и инвестиционные товары приходится значительная доля мировой торговли.



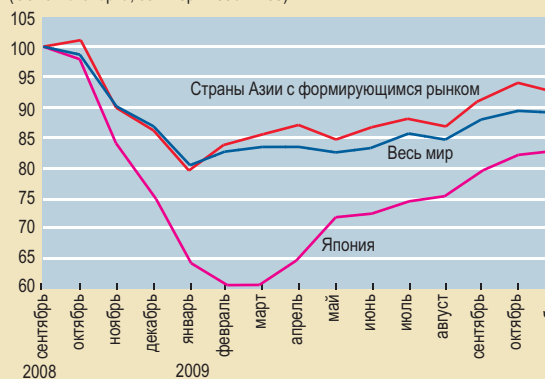
Источник: Всемирная торговая организация, «Статистика международной торговли»
Примечание. Данные за 2007 год.

Рисунок 3

Самый тяжелый удар

В странах, в наибольшей степени интегрированных в глобальные цепи поставок, отмечалось самое быстрое возобновление подъема.

(Объем экспорта, сентябрь 2008 = 100)



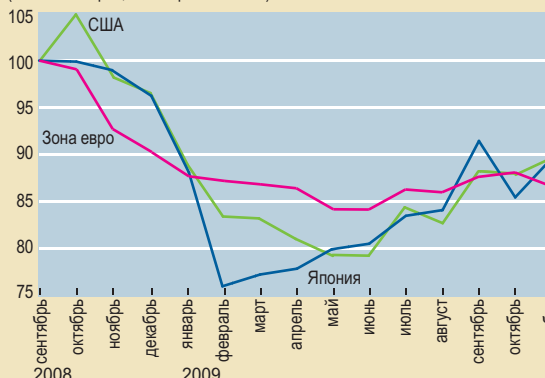
Источник: CPB Нидерландское бюро анализа экономической политики.

Рисунок 4

Снова вялость

После всплеска в начале 2009 года темпы роста импорта в странах с развитой экономикой в сентябре начали замедляться.

(Объем импорта, сентябрь 2008 = 100)



Источник: CPB Нидерландское бюро анализа экономической политики.

лишь в небольшом числе стран повышения тарифов имели более широкие масштабы. Многие развивающиеся страны воздерживались от повышения тарифов, несмотря на то что верхние предельные границы тарифов ВТО дают им значительные возможности повышения применяемых тарифных ставок, что, возможно, свидетельствует о понимании этими странами важности открытых рынков как для собственного экономического функционирования, так и для возобновления глобального подъема.

Тем не менее, принятые в ответ на кризис меры в области торговли в некоторых случаях могли создавать перекосы в условиях работы на рынке. Чрезвычайные меры государственной поддержки и увеличение субсидий, возможно, позволяли снять давление в пользу проведения наносящих больший ущерб мер, но, как правило, они были направлены на отечественные предприятия, особенно в сфере финансов и обрабатывающей промышленности. Большее предпочтение в области закупок, оказываемое государством отечественным компаниям, также создало менее благоприятные условия для их конкурентов и тем самым уменьшило влияние пакетов государственного стимулирования на глобальный рост. Другие менее заметные ответные меры на кризис включали нетарифные барьеры, такие как ограничительные меры в области лицензирования и более обременительные таможенные процедуры, а также очевидное ужесточение стандартов и нормативов в отношении конкретных видов продукции. И наконец, по мере восстановления торговли во второй половине 2009 года различные отрасли начали подавать все больше петиций по антидемпинговым мерам (Bown, 2009).

Опыт 1930-х годов

Очень ценным оказалось то, что политики и директивные органы обратили свои взгляды к опыту Великой депрессии. В 1929 году Конгресс США начал работу над существенным повышением таможенных тарифов еще до краха фондового рынка. Принятие закона Смута-Хоули о тарифах в июне 1930 года — несмотря на сильные возражения со стороны многих экономистов — вызвало глубокое возмущение и некоторые ответные меры на глобальном уровне. Конференция Лиги Наций, созванная в 1930 году с целью предотвратить новый виток протекционистских мер, провалилась. В 1931 году ускорилось ухудшение ситуации в мировой торговле, и шла «хаотическая борьба в попытках защитить внутренние рынки и удержать от краха платежные балансы» (Eichengreen and Irwin, 2009). Крупнейшие страны провели существенную девальвацию своих валют, ввели валютные ограничения или резко повысили импортные тарифы и ввели квоты на импорт. В отсутствие возможностей проведения не-

Важнейший вопрос политики

Повышенное осознание политическими лидерами рисков протекционизма было очевидным уже на ранних этапах кризиса. Лидеры Группы 20-ти стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком обязались в ноябре 2008 года «воздерживаться от возведения новых барьеров для инвестиций или торговли товарами и услугами, наложения новых ограничений на экспорт или проведения мер по стимулированию экспорта, противоречащих правилам Всемирной торговой организации (ВТО).

В апреле 2009 года лидеры Группы 20-ти продлили действие этих обязательств на 2010 год и обратились к ВТО и другим организациям с просьбой вести мониторинг соблюдения своими странами этих обязательств. Эта просьба создала дополнительный толчок для деятельности, начатой ВТО в октябре 2008 года. Доклады ВТО по результатам мониторинга позволили получить критически важное понимание сути и степени принимавшихся в ответ на кризис мер в области торговой политики. Ответные меры Группы 20-ти дополнялись деятельностью, проводимой другими международными учреждениями, правительствами отдельных стран и неофициальными образованиями, в частности, независимой инициативой по отслеживанию мер в области глобальной торговли Global Trade Alert Центра исследований экономической политики.

зависимой денежно-кредитной политики страны, валюты которых были привязаны к золоту, были более склонны к введению ограничений на торговлю, особенно в тех случаях, когда страны-партнеры по торговле проводили девальвацию своих валют.

За период с 1929 по 1933 год объем мировой торговли уменьшился на 25 процентов, и почти половина этого спада объясняется более высокими барьерами для торговли. В США новый тариф привел к повышению средней ставки по облагаемым пошлинами статьям импорта с уже высокого уровня в 40 процентов до 47 процентов. Однако более сильное влияние оказало взаимодействие дефляции и использования специфических тарифов. В работе Irwin (1998) делается заключение, что повышением эффективного тарифа (вследствие как закона Смута-Хоули, так и дефляции) объяснялось от 12 до 20 процентных пунктов уменьшения импорта США в период 1930–1932 годов.

Хотя протекционизм и не был причиной Великой депрессии, более высокие барьеры для торговли усугубили ее и, что особенно важно, препятствовали восстановлению экономики после кризиса. Глобальный объем производства вернулся к своему докризисному уровню к 1938 году, но отношение торговли к ВВП на этот момент было примерно на 20 процентов ниже, чем в 1929 году. Хотя торговые ограничения постепенно начали сниматься с 1934 года, и этот процесс продолжался и далее, в некоторых случаях для полного исправления неверных шагов 1930–1932 годов потребовались десятилетия.

Повторения пока удается избежать

Недавний кризис своей глубиной вполне мог породить шквал протекционистских мер. Однако существует несколько причин, по которым этого не произошло.

- Уже на самом раннем этапе экономисты и политики привлекли внимание к тому, насколько обращение к протекционизму может сделать кризис более глубоким и продолжительным. В частности, директивные органы бдительно отслеживали эту опасность благодаря проявленному на высоком уровне вниманию к данной проблеме со стороны лидеров Группы двадцати стран с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком, а также благодаря активному мониторингу со стороны ВТО (см. вставку).

- Многосторонние организации, такие как ВТО и МВФ, обеспечивали прозрачность и осведомленность о негативном влиянии протекционистских мер на другие стороны. Принятыми на многостороннем уровне правилами устанавливалось, какие ответные меры политики считаются ответственными.

- Мощные и принятые на раннем этапе ответные меры правительства, направленные на повышение расходов, либерализацию денежно-кредитной политики и поддержку финансового сектора, способствовали смягчению и уменьшению продолжительности кризиса. Косвенная или прямая помощь коммерческому сектору, возможно, также способствовала снижению потребности в собственно протекционистских мерах.

- Примерно 99 процентов импортных тарифов в настоящее время являются *стоимостными*, то есть устанавливаются в процентах от стоимости облагаемой продукции, а это означает, что снижение цен на импорт ведет к уменьшению тарифных платежей (WTO, 2008). Эта ситуация отличается от 1930-х годов, когда многие тарифы были *специфическими*, то есть устанавливались на единицу товара, что вело к росту величины уплачиваемого тарифа относительно стоимости импортируемых товаров при снижении их цен.

- Широкое распространение сетей глобальных поставок и прямых иностранных инвестиций сказывается на политической экономии внешнеторговой политики. Отечественные фирмы, имеющие зарубежные предприятия или в значительной степени опирающиеся на импортируемые производственные ресурсы, сильно заинтересованы в поддержании открытости во внешнеторговой политике, тем самым противодействуя протекционистским настроениям.

Будущие опасности

Хотя до настоящего времени отмечалось меньше обращений к протекционистским мерам, чем можно было опасаться на начальном этапе, этот риск сохраняется. В самом деле, учитывая, что в странах с развитой экономикой безработица находится сейчас на самом высоком уровне за многие годы, давление в пользу протекционизма в 2010 году может даже усилиться. Ущерб, который может быть нанесен попаданием в ловушку протекционизма — заключающийся как в создании опасности для начала будущего подъема, так и в торможении глобального роста на предстоящие годы, — является достаточным основанием для того, чтобы выдвинуть обычный призыв воздерживаться от самоуспокоенности. Однако здесь есть и дополнительные причины для беспокойства.

Поскольку торговля начала расти более быстрыми темпами, чем общая экономическая активность, восстановление рыночной доли импорта до докризисного уровня может создать требования введения протекционистских мер.

Сокращение рабочих мест в течение 2008–2009 годов шло в условиях уменьшения импорта, когда падение внешней торговли происходило значительно более быстрыми темпами, чем падение общей экономической активности. Когда рыночная доля импорта сокращалась, иностранные товары, как правило, не обвинялись в уменьшении количества рабочих мест. И сосредоточение внимания на импорте не привлекало как значимое направление борьбы с ростом безработицы. Однако поскольку торговля начала расти более быстрыми темпами, чем общая экономическая активность, восстановление рыночной доли импорта до докризисного уровня может создать требования введения протекционистских мер, особенно когда безработица остается высокой, и в медленно восстанавливающихся секторах.

Существуют и другие причины, по которым может произойти рост протекционистских настроений. В прошлом одним из аргументов в пользу ограничений торговли обычно были *многосторонние или двусторонние дефициты счета текущих операций*. Хотя недавнее сокращение торговли привело к уменьшению внешних дисбалансов, пока неясно, в какой степени они могут возникнуть снова. Когда будут прекращены меры *бюджетного и денежно-кредитного стимулирования, а также стимулирования финансового сектора*, оказавшиеся в менее благоприятном положении фирмы и отрасли могут начать требовать протекционизма в торговле. Более высокие цены на биржевые товары создают риск того, что некоторые страны будут вводить налоги или ограничения на свой экспорт таких товаров — эта опасность проявилась во время кризиса цен на продовольствие 2007–2008 годов. И наконец, в некоторых странах с формирующимся рынком *всплеск притока капитала* привел к значительному повышению курса национальной валюты. Независимо от того, насколько новый обменный курс является адекватным, сам этот факт может негативно сказаться на конкурентоспособности экспортеров и отечественного сектора, конкурирующего с импортом и потому создать давление в пользу защиты от импорта и поддержки экспорта.

Безумие протекционизма

В ситуации, в которой оказался мир сегодня, усиление ограничений для торговли является неверной реакцией политики. Более того, сложность отмены уже введенных мер означает, что протекционистские действия, предпринятые сегодня, могут сдержи-

вать экономический рост в течение целого ряда лет. К счастью, политики признали опасность, которую несут меры в области торговли для будущего экономического подъема. Существовала опасность введения слишком большого количества ограничений, но реально их применение оказалось относительно узким. Тем не менее, в 2010 году давление в сторону протекционизма может усилиться вследствие наиболее вероятного сохранения высокой безработицы и восстановления объема импорта.

В ближайшем будущем ситуация в области международной торговли будет в значительной мере определяться следующими тремя факторами.

Усиленный мониторинг мер в области торговой политики положительно сказался на проводимой политике. Четкое выявление дискриминационных мер — не предавая чрезмерного значения их частоте или последствиям — оказалось действенным сдерживающим фактором. Есть возможность дополнительного усиления работы по данному направлению.

Сохраняется возможность скрытого, или «закамуфлированного» протекционизма. Эта опасность может проявиться не в форме таможенного тарифа, а через политику государственных закупок, стандарты на конкретные виды продукции, таможенные процедуры или иные меры, протекционистские последствия которых являются менее прозрачными.

Завершение Дохского раунда многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО будет способствовать обеспечению поддержания открытости рынков, позволяя торговле играть свою роль в экономическом подъеме и поддерживать активный рост в предстоящие годы. Надежное удержание тарифов на более низких уровнях, уменьшение опасности создающих искажения в торговле субсидий сельскому хозяйству, повышение прозрачности торговой политики и более жесткое закрепление многосторонних правил в таких связанных с торговлей областях, как продовольственная помощь и субсидирование рыбного хозяйства, уменьшит риск будущих торговых конфликтов и укрепит глобальные экономические отношения. ■

Кристиан Хенн — экономист, а Брэд Макдоналд — заместитель начальника отдела в Департаменте стратегии, политики и анализа МВФ.

Литература:

- Baldwin, Richard, ed., 2009, *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*. Available at VoxEU.org
- Bown, Chad, 2009, "The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and other Trade Remedies amidst the Economic Crisis," *World Bank Policy Research Working Paper WPS5051* (Washington).
- Dorsey, Thomas, 2009, "Trade Finance Stumbles," *Finance & Development*, Vol. 46, No. 1, pp. 18–19.
- Eichengreen, Barry, and Douglas A. Irwin, 2009, "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?" *NBER Working Paper 15142* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Freund, Caroline, 2009, "The Trade Response to Global Downturns: Historical Evidence," *World Bank Policy Research Working Paper WPS5015* (Washington).
- Irwin, Douglas A., 1998, "The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 80, No. 2, pp. 326–34.
- Levchenko, Andrei A., Logan Lewis, and Linda L. Tesar, 2009, "The Collapse of International Trade During the 2008–2009 Crisis: In Search of the Smoking Gun," *Gerald R. Ford School of Public Policy Research Seminar in International Economics Discussion Paper 592* (Ann Arbor, Michigan: University of Michigan).
- World Trade Organization (WTO), 2008, *World Tariff Profiles 2008* (Geneva).
- , 2009, "Overview of Developments in the International Trading Environment" (Geneva, November).